

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ, ООН И ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

На заключительном этапе Второй мировой войны сформировались структура и принципы деятельности Организации Объединенных Наций. Наиболее активное участие в процессе разработки Устава ООН приняли США. Внешнеполитические и идеологические установки администрации Ф. Рузвельта оказали существенное воздействие на определение круга задач и целей новой международной организации¹. Однако в дальнейшем взаимоотношения между «создателем» и «творением» складывались не просто. Роль Соединенных Штатов в ООН вызвала и продолжает вызывать противоречивые оценки и весьма критические замечания.

Адаптация США и Организации к постбиполярному миропорядку – один из самых сложных и пока недостаточно изученных исследователями периодов в отношениях между Вашингтоном и ООН. Именно политика Соединенных Штатов, единственной сверхдержавы, во многом определила роль ООН в современных международных отношениях. Как развивались отношения между США и Организацией в течение последних десятилетий?

И 60 лет назад, и в настоящий момент, цели политики США в ООН формировались исходя из учета нескольких оснований. Организация рассматривается Вашингтоном как институт, способствующий расширению американского влияния и продвижению национальных интересов. Считается, что ООН, наряду с НАТО и Бреттон-Вудской системой, является структурой, которая обеспечила лидерское положение Соединенных Штатов сначала среди демократических государств, а потом и во всем мире. Однако парадокс заключается в том, что, признавая значение Организации, в Вашингтоне никогда не рассматривали политику в ООН в качестве важнейшего направления внешней политики. От администрации к администрации варьировалась степень «инструментальности» подхода к Организации и идеологические акценты.

За пятнадцать лет с момента окончания «холодной войны» отношения между США и ООН несколько раз менялись кардинальным образом. В начале 1990-х гг. политика фактического бойкотирования сменилась периодом активного участия Соединенных Штатов в деятельности Организации, особенно в сфере международной безопасности. Применение по решению Совета Безопасности принудительных мер в ответ на агрессию Ирака, свидетельствовало о том, что окончание «холодной войны» дало США шанс реализовать идеи, заложенные в Уставе ООН еще в 1945 г.

Успех операции «Буря в пустыне» показал, что Организация может быть весьма эффективным инструментом внешней политики. В связи с этим администрация Дж. Буша-старшего содействовала активизации деятельности Совета Безопасности в области поддержания мира, в особенности – в урегулировании региональных конфликтов. В официальных документах того времени неоднократно подчеркивалось, что ООН занимает центральное место в «новом мировом порядке», формирую-

¹ См: Hilderbrand R. Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill and London, 1990; Hoopes T., Brinkley D. FDR and the Creation of the UN. New Haven; L., 1997.

щаемся после окончания «холодной войны»². В 1991 г. Соединенные Штаты заявили о своем намерении выполнить все финансовые обязательства перед ООН и участвовать в несении расходов на проведение новых миротворческих операций.

В начале 1990-х гг. американские войска впервые стали участвовать в операциях ООН по поддержанию мира, хотя ряд влиятельных представителей Пентагона (К. Пауэлл и Д. Чейни) выступили за сохранение прежнего формата поддержки миротворческой деятельности Организации³. Военное вовлечение в Сомали и Югославию проходило в основном под влиянием общественного мнения, именно поэтому участие США началось с доставки продовольствия и выполнения гуманитарных функций в зоне конфликта⁴.

В США интерес к ООН возник в связи с изменением представлений о характере угроз международной безопасности. Основная угроза безопасности стала связываться с региональными конфликтами, которые возникли в ходе процесса демократизации обществ. Однако как в Вашингтоне, так и в Нью-Йорке были настроены оптимистично и считали, что стратегия «управления конфликтами» позволит эффективно решить проблему. Именно США стали активными сторонниками разработки новых методов урегулирования конфликтов посредством механизмов ООН⁵. Казалось, что если такой сложный и многогранный конфликт, как «холодная война», был преодолен, то все другие конфликты, тем более будут урегулированы⁶. Воплощением этих идей стал доклад, подготовленный в 1992 г. Генеральным секретарем Б. Бутросом Гали «Повестка дня – мир», в котором предусматривался целый спектр методов урегулирования конфликтов: от принуждения к миру до постконфликтного миростроительства⁷.

В администрации Б. Клинтона в целом разделяли оптимистический подход к ООН, планировалось активно использовать международные институты для защиты прав человека, распространения демократии и предотвращения гуманитарных катастроф. Еще во время президентской кампании Б. Клинтон выступил за повышение потенциала Организации в разрешении конфликтов, за создание миротворческих сил быстрого реагирования и за более активное участие Соединенных Штатов в урегулировании Балканского кризиса. Таким образом, в начале 1990-х гг. поддержка миротворческих усилий ООН являлась одним из приоритетных направлений внешней политики. Лидерство в универсальной международной организации и участие в многосторонних акциях должно было обеспечить ведущую позицию США в мире.

Качественно изменились и содержание, и уровень отношений с Организацией: постоянный представитель Соединенных Штатов в ООН вновь получил статус члена кабинета министров⁸. М. Олбрайт, занявшая этот пост в 1993 г., провозгласила принцип «наступательной многосторонности», который предусматривал активное

² MacKinnon M. The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton. A Fairweather Friend? L.; Portland, 2000. P.3.

³ Daadler I. Knowing When to Say No: the Development of US Policy for Peacekeeping // UN Peacekeeping, American Politics and Uncivil Wars of the 1990-s. N.Y., 1996. P. 38.

⁴ MacKinnon M. The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton. P. 16.

⁵ Rawski F., Miller N. The United States in Security Council: A Faustian Bargain? // The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. Boulder. 2004. P.359.

⁶ Кременюк В. Современный международный конфликт: проблемы управления // Международные процессы. 2004. Т.2. № 2.

⁷ Boutros Ghali B. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping. N.Y., 1995.

⁸ Burgess S. The United Nations under Boutros Boutros-Ghali, 1992-1997. Lanham, Maryland, L., 2001. P.179.

участие США в миротворческих операциях. Причем цель миссий ООН, согласно выдвинутой концепции, состояла не только в прекращении военных действий, но и в политической и экономической трансформации конфликтного региона.

Однако в связи с гибелью американских солдат в Сомали, и отсутствием прогресса в Боснийском конфликте отношение к операциям, проводимым ООН и к роли Организации в урегулировании кризисов, начинает трансформироваться. Уже в мае 1994 г. принимается президентская директива № 25, согласно которой устанавливались жесткие ограничения на участие США в миротворческих операциях, и запрещалась передача американских войск под командование ООН⁹. Участие в миротворческих операциях перестало быть одним из приоритетных направлений внешней политики Вашингтона. Фактически сразу же Соединенные Штаты стали последовательно препятствовать расширению миротворческой активности ООН. При лоббировании США было принято решение об отзыве значительной части миротворцев из Руанды. Администрация Б. Клинтона отказалась предоставить контингенты для Сил ООН по охране в Боснии и Герцеговине.

Позиция Вашингтона изменилась в связи с критикой «наступательной многосторонности» республиканским большинством в Конгрессе, которое призывало администрацию защищать национальные интересы, а не мирового сообщества. С конца 1993 г. Конгресс начал навязать Организации административные реформы, увязывая выплату взносов в бюджет ООН с ходом преобразований. Не оправдались и надежды Вашингтона на то, что участие в многосторонних операциях при минимальных затратах обеспечит США лидерство в формировании «нового мирового порядка».

События в Сребренице, которые показали неспособность Организации эффективно предотвращать гуманитарные катастрофы, были использованы в качестве основного аргумента в кампании по дискредитации ООН. В области урегулирования конфликтов Соединенные Штаты сделали ставку на применение принудительных мер и механизмов региональных организаций, в частности НАТО. Об этом свидетельствовало заключение в 1995 г. Дейтонских соглашений, реализация положений которых отводилась силам Североатлантического альянса.

Фактическое исключение ООН из процесса урегулирования Боснийского кризиса обострило довольно натянутые отношения между Б. Бутросом-Гали и Вашингтоном. Администрация Б. Клинтона в 1996 г. перешла к открытой критике Генерального секретаря. При непосредственной поддержке США в 1997 г. К. Аннан, руководитель департамента миротворческих операций, сменил Б. Бутроса-Гали на посту Генерального секретаря¹⁰. Таким образом, за короткий период времени отношения между США и ООН прошли полный круг: от сотрудничества к недоверию и противостоянию.

Перемены в руководстве ООН способствовали нормализации отношений с Вашингтоном. К. Аннани удалось провести ряд административных реформ, сократить расходы ООН и отчасти выполнить требования Конгресса США. В 1998 г., благодаря успешным переговорам между К. Аннаном и С. Хуссейном, возобновилась работа инспекторов МАГАТЭ, которые получили доступ и на президентские объекты.

Во второй половине 1990-х гг. отношение администрации Б. Клинтона к Организации трансформировалось. Механизмы ООН приобрели особую значи-

⁹ Presidential Decision Directive 25. Federal Register Volume 59, 3 May 1994.

¹⁰ Burgess S. United Nations under Boutros Boutros-Ghali. P. 189.

мость, поскольку обеспечивали санкционный режим против Ирака, Организация контролировала ситуацию, связанную с проблемой нераспространения ядерного оружия. Однако урегулирование конфликтов, особенно в стратегически значимых регионах связывалось США с деятельностью НАТО. Окончательно была решена дилемма о применении силы в одностороннем порядке без санкции Совета Безопасности. Опираясь на концепцию «гуманитарной интервенции», разработанной в начале 1990-х, Соединенные Штаты осуществили авиаудары по территории Ирака и Сербии без мандата ООН.

Одностороннее применение силы для решения проблемы Косово в 1999 г. свидетельствовало о решительном изменении курса внешней политики Вашингтона. По высказыванию одного из исследователей, Соединенные Штаты перешли от «всеобщей многосторонности к более ограниченной форме многосторонности, которая предусматривает деятельность группы государств-союзников США»¹¹. Вашингтон стремился сделать принцип «гуманитарной интервенции» нормой международного права и закрепить новую интерпретацию положений 7 главы Устава. Соединенные Штаты считали, что гуманитарный кризис, наряду с агрессией должен рассматриваться как угроза международному миру, и соответственно, коалиция государств может предпринимать действия для разрешения кризисных ситуаций. Такое толкование, допускающее применение силы без санкции Совета Безопасности, фактически означает, что альянс западных демократий имеет те же полномочия в сфере поддержания мира, что и ООН. Подобная ситуация неизбежно привела к подрыву авторитета Организации. Таким образом, администрация Б. Клинтона, отстаивая концепцию многосторонности и важности международных институтов, фактически ослабила ООН.

Дж. У. Буш (младший) сразу же отказался от внешнеполитического курса администрации Б. Клинтона. Его внешняя политика строилась исходя из того, что основной приоритет состоит в защите национальных интересов, а не интересов «призрачного мирового сообщества». Соединенные Штаты вразрез с мнением большинства стран-членов Организации выступили против принятия таких международных соглашений как Пакт о контроле над трафиком стрелкового оружия, Киотский протокол, Протокол по укреплению мер, запрещающих биологическое оружие, Договор о Международном Уголовном Суде. Вашингтон неоднократно заявлял о том, что свобода действий США не должна ограничиваться международными институтами. С ростом осознания собственной важности миссии США в мире, значимость ООН обесценивалась, именно поэтому проблема участия Соединенных Штатов в Организации окончательно стала второстепенным, периферийным вопросом внешней политики. Ни обеспечение национальной безопасности, ни национальных интересов более не связывались администрацией Дж. Буша-младшего с деятельностью Организации. Представители Белого дома не скрывали своего раздражения ООН, открыто противопоставляя свою позицию мнению большинства государств-членов.

В этом плане показательна ситуация вокруг Международного Уголовного Суда. Соединенные Штаты начали противодействовать процессу создания Суда, так как американская позиция, согласно которой дела в Суд должны передаваться только по представлению Совета Безопасности, не получила поддержки. США продолжали настаивать на том, что на американских граждан, в том числе участвующих в миротвор-

¹¹ Keating T. The Fallout from Kosovo // Adapting the UN to a Postmodern Era. Lessons Learned. N.Y., 2004. P. 180

ческих операциях ООН, не должна распространяться юрисдикция Международного Уголовного Суда. Летом 2002 г. противоречие достигло особой остроты, так как члены Совета Безопасности выступили против принятия резолюции о предоставлении иммунитета американским солдатам. Тогда представитель США в ООН Дж. Негропonte пригрозил выводом американского персонала с Восточного Тимора и наложил вето на решение о продлении присутствия миссии ООН в Боснии и Герцеговине. В итоге была принята резолюция № 1422¹², которая запретила Суду преследовать миротворцев из стран, не присоединившихся к Римскому Статуту. Кроме того, Соединенные Штаты фактически начали препятствовать правительствам стран, которые заявили о ратификации Статута и решили участвовать в деятельности суда¹³.

Отказ от конструктивного участия в работе международной организации связан с тем, что администрация Дж. У. Буша исходит из того, что Соединенным Штатам не требуется признание легитимности действий от мирового сообщества, скорее Америка должна подталкивать мир в необходимом Вашингтону направлении¹⁴. Дж. У. Буш неоднократно подчеркивал инструментальный подход к ООН: к многосторонним акциям можно прибегать тогда, когда они отвечают конкретным интересам США.

Определенное улучшение отношений между Организацией и Соединенными Штатами произошло после 11 сентября 2001 г. В течение 24 часов Совет Безопасности принял резолюцию, согласно которой террористические акты были осуждены и названы «угрозой международному миру и безопасности»¹⁵. Это решение легитимизировало применение силы против террористических государств и поддерживающих их режимов. Вскоре и Совет Безопасности, и Генеральная Ассамблея приняли ряд резолюций, которые предусматривали систему мер, направленных на борьбу с терроризмом, включая перекрытие источников финансирования террористов, учреждение особой комиссии, а также разработку международной конвенции. Быстрая реакция со стороны ООН и одобрение государствами-членами усилий США в борьбе с терроризмом способствовали нормализации отношений на короткий период времени. Механизмы ООН позволили Соединенным Штатам заручиться широкой международной поддержкой. В 2001 г. Вашингтон оплатил часть долгов по взносам в регулярный бюджет Организации, вновь стал участвовать в деятельности ЮНЕСКО.

Но многие исследователи рассматривают этот шаг как тактический, а не как стратегический¹⁶. Осознание уязвимости США перед международным терроризмом подталкивало администрацию Дж. У. Буша к применению односторонних мер и минимизации влияния ООН. По мнению Белого дома ни международная организация, ни коалиция государств, не способны эффективно решить проблему, угрожающую национальной безопасности Америки. События сентября 2001 г. рассматривались Вашингтоном как подтверждение ошибочности пути, которым следовали предшествующие администрации. Террористические атаки произошли, так как Америка, связанная международными обязательствами и ограничениями, не отвечала с должной силой на угрозу терроризма. Таким

¹² Документ ООН. S/RES/1422 (2002).

¹³ Chronology of U.S. Opposition to the International Criminal Court.

http://iccnow.org/pressroom/factsheets/FS-amicc_USTimeline.pdf.

¹⁴ Daadler I, Lindsay J. The Bush Revolution. The Remaking of America's Foreign Policy. Washington, 2003. P. 14.

¹⁵ Документ ООН. S/RES/1368 (2001)

¹⁶ Daadler I, Lindsay J. The Bush Revolution. The Remaking of America's Foreign Policy. P. 25.

образом, параллельно с изменением представлений США о характере международных угроз, трансформируется и отношение к ООН. Прежде всего, растет недоверие к ООН как институту, который может ограничивать свободу деятельности Соединенных Штатов, которые и так находятся в уязвимом положении.

Возможно отчасти этим объясняется ситуация вокруг принятия резолюции по Ираку. Если законность акции, предпринятой США против режима талибов в Афганистане не вызвала сомнений¹⁷, то в случае с Ираком, обращение к механизмам ООН не обеспечило Соединенным Штатам признания легитимности. До сих пор нет единого мнения о причинах вторичного обращения к Совету Безопасности за резолюцией по Ираку, поскольку Вашингтон неоднократно заявлял о готовности провести одностороннюю акцию. Некоторые исследователи считают, что это произошло по настоянию Великобритании, другие указывают, что это было сделано под влиянием общественного мнения¹⁸.

Возможно, что США предприняли попытку получить вторую резолюцию по Ираку, так как считали, что поддержка ООН могла бы быть полезна на этапе формирования нового государственного строя Ирака и послужила бы основанием для распределения финансовых затрат на восстановление экономики страны. Соединенные Штаты не нуждались в оправдании своих действий со стороны Организации, поскольку резолюция № 1441, с точки зрения Вашингтона, подтверждала преемственность между резолюциями по Ираку, принятыми в 1990-х гг. Таким образом, начав военную акцию против режима С. Хусейна, США создали важный прецедент в международном праве. Согласно позиции Белого дома, полномочия, однажды переданные резолюцией Совета Безопасности, государству или коалиции государств, не прекращаются, и продолжают действовать даже в том случае, если Совет не принял в качественно новой ситуации другой резолюции, подтверждающей эти полномочия.

Предложенная Соединенными Штатами трактовка угрозы, исходящей от режима С. Хусейна и путей ее отражения, еще больше подорвала авторитет ООН и международного права. Ряд наиболее активных неоконсерваторов, не скрывают своего удовлетворения сложившейся ситуацией. Так, Ричард Перл, в статье с характерным названием «Спасибо Господу Богу за смерть ООН», отметил, что «рушащийся режим Саддама заберет с собой ООН ...погибнет фантазия о том, что ООН является основой нового мирового порядка... исчезнет либеральное тщеславие, основанное на вере в то, что можно добиться безопасности через международное право и международные институты»¹⁹.

Официальный поход США к ООН, по мнению одного из исследователей, никогда не был столь пренебрежителен²⁰. В последнее время позиция Соединенных Штатов вызывает раздражение многих государств-членов. Критики США полагают, что Вашингтон стремится поставить Организацию в финансовую и политическую зависимость. Они связывают причину кризисного состояния Организации с «безответственной» позицией Соединенных Штатов.

¹⁷ Sutterlin J. The United Nations and the Maintenance of International Security. A Challenge to be Met. Westport. 2003. P. 112.

¹⁸ Roberts A. The Use of Force. The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. Boulder. 2004. P. 141.

¹⁹ Perle R. Thank God for the Death of the UN // The Guardian, 2003. 21 March

²⁰ Heinbecker P. Washington's Exceptionalism and the United Nations // Global Governance. 2004. № 10. P. 239.

Как можно объяснить резкие перемены в подходе США к ООН, каковы перспективы развития отношений между ними? Вероятно, ответ кроется в изменении характера угроз национальной безопасности США и восприятия роли ООН в постбиполярном мире.

Соединенные Штаты никогда не ценили международные институты сами по себе, исходя только из принципа. В период «холодной войны» значимость ООН заключалась в осуществлении посреднической функции между сверхдержавами и поддержании статус-кво. В постбиполярный период основное назначение Организации виделось в создании более безопасного мира в условиях высокой конфликтности мира после окончания «холодной войны». Именно поэтому важнейшим вопросом на протяжении данного периода для США была проблема легитимности применения силы в международных отношениях. Соединенным Штатам удалось закрепить несколько прецедентов, которые предусматривали более широкое толкование понятия «угрозы международной безопасности». Теперь использование силовых методов стало возможно не только в случае самообороны, но и для предотвращения гуманитарных катастроф, массовых нарушений прав человека, террористических актов.

Однако на практике эффективность ООН в трансформации мира, не совпадала с требованиями и представлениями США. Подвергнув критике Организацию, Соединенные Штаты, заняли позицию, согласно которой коалиция демократических государств также может участвовать в процессе трансформации мирового порядка. Дальнейшее развитие этой идеи привело к убеждению, что легитимность в сфере международных отношений должна исходить от решения коалиции демократических стран, а Совет Безопасности, который отражает широкий спектр государств с различными политическими режимами, более не является ключевым органом мирового управления.

Таким образом, ставится под сомнение сама суть универсальной международной организации, как форума, объединяющего все государства. В настоящее время Соединенные Штаты отказались от видения Организации, которое разделялось большинством предыдущих администраций. ООН больше не рассматривается как долгосрочный проект, направленный на постепенную трансформацию мира. В настоящий момент руководство США не считает, что защита национальных интересов требует сохранения механизма ООН. Однако селективное участие Соединенных Штатов в тех или иных органах ООН уже нанесло серьезный урон системе Организации в целом, что вряд ли способствует повышению эффективности ее деятельности.

Нет оснований для того, чтобы прогнозировать серьезные изменения в подходе США к ООН. Существуют проблемы, решение которых возможно только путем сотрудничества, а не конфронтации: выработка международно-правового режима борьбы с терроризмом, нераспространением ядерного оружия. ООН продолжает заниматься конфликтами, на урегулирование которых Вашингтон не желает тратить свои ресурсы (Восточный Тимор, Сьерра-Леоне, Косово). Однако сведение функций Организации до узко «технологических» вряд ли является эффективным решением. Несомненно, что будущее Организации связано с адаптацией к современной ситуации однополярности. Судьба международной организации во многом зависит от того, наладится конструктивный диалог между США и ООН, или нет.